

TRAVAIL  
ET EMPLOI

## Travail et Emploi

118 | avril-juin 2009

La réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi  
en 2006

---

# La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est-elle adaptée à la France ?

*Is OECD employment strategy appropriate to France?*

Guy Laroque

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3598>

DOI : 10.4000/travailemloi.3598

ISSN : 1775-416X

### Éditeur

DARES - Ministère du Travail

### Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 55-60

ISSN : 0224-4365

### Référence électronique

Guy Laroque, « La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est-elle adaptée à la France ? », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3598> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3598

---

## La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : est-elle adaptée à la France ?

Guy Laroque (\*)

La lecture des recommandations de l'OCDE (2006), dans le document *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, m'amène à formuler deux remarques de méthode et quelques commentaires sur le fond. Ces remarques et commentaires s'appuient sur un ensemble de travaux conduits en collaboration avec Pierre Cahuc, Philippe Choné ou Bernard Salanié. Une première partie fait appel à des raisonnements de nature théorique, qui se rattachent à la taxation optimale, puis une seconde repose sur des évaluations empiriques sur données françaises, qui mesurent la sensibilité de l'offre de travail aux incitations financières.

### Sur la méthode

#### Le politique et l'expert

On n'en est pas toujours conscient, mais la plupart des politiques économiques, et en particulier les politiques de l'emploi, vont de pair avec des transferts. Dans un monde rationnel, ces transferts devraient être explicites, transparents, et correspondre aux objectifs redistributifs du pouvoir politique en place, ou aux souhaits des électeurs passés ou à venir.

#### *En matière d'offre de travail, toute politique a des implications redistributives*

Il est des domaines où les économistes sont d'accord sur la conduite à tenir pour éviter des pertes sociales, sans que cette conduite ait d'implications redistributives directes. Mais ces domaines ne sont pas nombreux ! L'exemple le plus connu dans les années récentes concerne la politique monétaire : les banques centrales y ont gagné leur indépendance. Le dirigeant de la banque est nommé par le pouvoir politique, mais il ne peut être révoqué pendant son mandat, qui s'étend sur une période qui couvre plusieurs législatures. Cet arrangement institutionnel est supposé réduire la tentation des hommes politiques de procéder à des relances monétaires de l'activité à l'approche des élections :

de telles mesures à courte vue se traduisent essentiellement par un niveau d'inflation inutilement élevé et dommageable. Mais les critiques fréquentes en France qui sont adressées aux banquiers centraux laissent penser que certains politiques regrettent de ne plus pouvoir agir à la marge sur le calendrier des cycles économiques et du chômage.

Dans une veine similaire, plus proche de la tradition macroéconomique de l'OCDE, les économistes s'accordent à penser qu'il est bon pour tout le monde de réduire les fluctuations conjoncturelles liées à des chocs de demande et d'éviter le chômage keynésien qui les accompagne, même s'ils diffèrent quant à leur appréciation de l'existence ou de l'ampleur de telles fluctuations.

En revanche, les politiques d'offre de travail, prestations ou incitations diverses, s'accompagnent toujours de transferts redistributifs. Les écrits de l'OCDE semblent parfois retenir l'objectif d'une maximisation du niveau de l'emploi, ou d'une minimisation du chômage. Ce type d'objectif n'est pas techniquement « neutre ». Par exemple dans les modèles habituels d'offre de travail, où le gouvernement choisit un barème redistributif sous contrainte budgétaire, la maximisation de l'emploi se traduit par le laissez-faire complet, c'est-à-dire l'absence de toute redistribution. C'est le cas dès lors que le loisir est un bien « normal ». Dans le jargon des économistes, le loisir est un bien normal lorsque les comportements vérifient la propriété suivante : plus la richesse hors revenus du travail est élevée, plus les gens apprécient le temps libre, moins ils souhaitent travailler. Maximiser l'emploi conduit implicitement à supprimer toute action redistributive et réduit le rôle de l'État providence à une fonction d'assurance sociale pure, sans transferts : ce n'est sûrement pas idéologiquement neutre. En matière d'offre de travail, il n'y a donc pas de technique politiquement neutre, indépendante d'un choix redistributif.

#### *L'expert peut formuler des recommandations sur l'adéquation d'une politique aux objectifs, du moins si l'objectif est clairement énoncé*

Si le pouvoir politique a des souhaits de redistribution bien définis, quelles qu'en soient les motivations (faciliter une réélection, réduire la pauvreté, réparer une injustice...), les experts peuvent proposer

\* INSEE-CREST : guy.laroque@ensae.fr. Je remercie Jean-Philippe Cotis, Martine Durand, Anne Laferrère et John Martin pour leurs commentaires.

les moyens techniques appropriés à la réalisation de ces souhaits. Qui dit redistribution, dit nécessité d'étudier le tissu social à un niveau microéconomique fin. Par exemple, on peut être amené à distinguer les travailleurs selon leur statut, public ou privé, subventionné ou non, temporaire ou sans limite de durée, à temps plein ou temps partiel. Il pourra être surtout utile de dépasser le clivage chômage-inactivité dans le non-emploi. Actuellement, la distinction principale opérée parmi les personnes sans emploi est la séparation entre les chômeurs (à la recherche d'un emploi dans la semaine précédant l'enquête) et les autres. En fait, le non-emploi recouvre une très grande variété de situations, de la jeune mère qui cherche un emploi à temps partiel, au travailleur âgé dont la qualification est obsolète en passant par les handicapés. Une autre distinction importante tient à la nature des prestations versées à l'individu sans emploi et aux conditions de ressources qui y sont associées (1) : en France, prestations familiales, allocation logement, allocations chômage, revenu minimum d'insertion. Ainsi les trappes à inactivité dépendent du statut marital, du nombre et de l'âge des enfants, de l'historique des emplois, du logement occupé, de la politique sociale de la municipalité. Au-delà du chômage tel qu'il est conventionnellement défini par le Bureau international du travail (BIT), il pourrait être instructif d'isoler et de suivre dans le temps d'autres catégories de personnes sans emploi, notamment celles qui hésitent à rechercher un travail du fait des incertitudes financières liées à une perte éventuelle de prestations. Une formulation précise des objectifs politiques et une meilleure transparence du système de redistribution sont à ce prix. L'expert ne peut formuler des recommandations sur l'adéquation d'une politique aux objectifs, que si l'objectif est clairement énoncé. Et il ne pourra l'être que si on entre dans le détail de ces catégories et descend à un niveau microéconomique assez fin.

### ***Sans prendre de position politique, l'expert indépendant n'a guère à dire***

Par nature, la politique de l'emploi est intimement liée à des transferts et hormis les situations extrêmes où l'impôt est excessif, toute mesure a un caractère redistributif. Ainsi, un résultat théorique d'un récent article d'*Econometrica* (LAROQUE, 2005) est du type suivant. Il y a un ensemble de taxes qui maximise les revenus fiscaux du gouvernement (barème de Laffer), et il serait inefficace de taxer davantage. Cela réduirait à la fois les recettes fiscales et l'offre de travail : trop d'impôt tue l'impôt. En revanche, n'importe quel système de transfert avec des impôts inférieurs au barème de Laffer, tel que l'incita-

tion financière au travail soit inférieure à la productivité, est un optimum de second rang ! En d'autres termes, hors inefficacité à la Laffer, compte tenu des contraintes auxquelles le gouvernement est soumis, contraintes d'information en particulier, il ne peut améliorer la situation de certains sans détériorer celle d'autres.

Sans prendre de position politique, l'expert indépendant n'a guère à dire. L'OCDE n'est pas indépendante. Mais le fait que de nombreux États siègent à son conseil d'administration lui confère une certaine autonomie à l'égard de chaque État pris individuellement. L'organisation est ainsi bien placée pour promouvoir les « meilleures pratiques », telles qu'elles ont pu être mises en œuvre dans les États membres pionniers. Ces bonnes pratiques sont celles qui permettent d'atteindre un objectif fixé au moindre coût. Mais cela ne donne pas à l'OCDE de légitimité à préconiser la maximisation de l'emploi, indépendamment des conséquences redistributives d'une telle maximisation.

### **Une place insuffisante accordée aux études microéconométriques (2)**

Pour étudier les comportements d'offre de travail, l'approche privilégiée par l'OCDE est macroéconomique. En très résumé, elle consiste à construire des indicateurs du système sociofiscal de divers pays au cours d'une période aussi longue que possible, puis à faire des régressions en panel des variables d'intérêt (taux d'emploi, chômage, etc.) sur ces indicateurs.

L'approche macroéconomique a un sens quand on n'est pas trop éloigné des conditions de validité des théorèmes d'agrégation. En présence d'une grande diversité de comportements microéconomiques, les fonctions de réaction individuelles doivent avoir des élasticités ou des dérivées dont la dispersion reste assez stable dans le temps et dans l'espace.

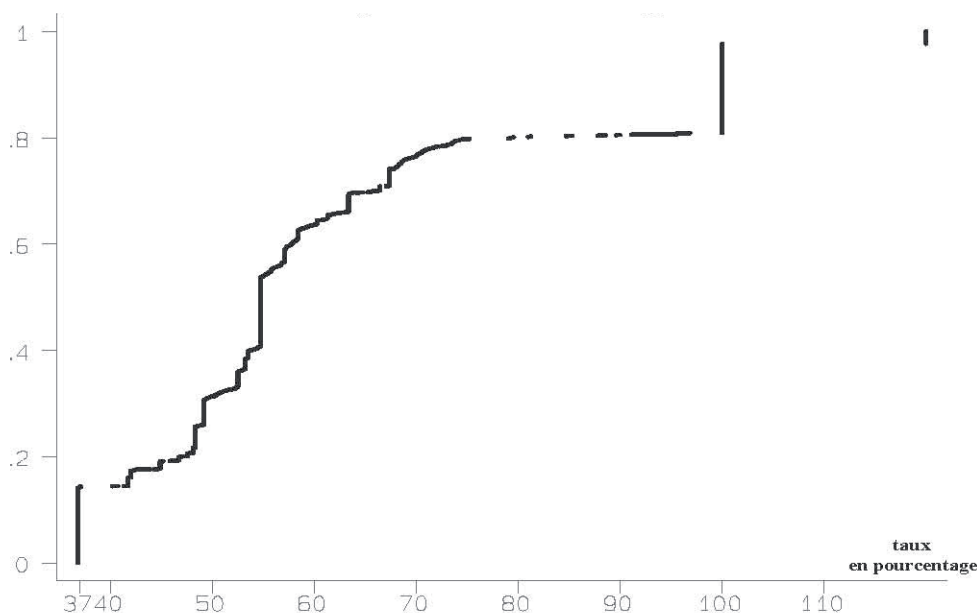
Or, au moins en France, la dispersion des taux marginaux effectifs d'imposition (3) est considérable comme on le voit sur la figure 1 (LAROQUE, SALANIÉ, 2000). Pour la construire, on a calculé ces taux sur un échantillon représentatif de la population française en 1997. À partir d'un modèle du système sociofiscal (cotisations, prestations, impôts...), pour chaque adulte, on estime l'augmentation  $a$  du revenu après impôts et transferts de son ménage lorsque le coût de son travail s'accroît de 100 francs. Par définition, le taux marginal effectif d'imposition, en pourcentage, est la différence  $100 - a$ . Le graphique 1 présente la fonction de répartition de ces taux, avec un minimum

(1) En France, le niveau du revenu du ménage est la condition principale ; aux États-Unis, le patrimoine est souvent pris en compte.

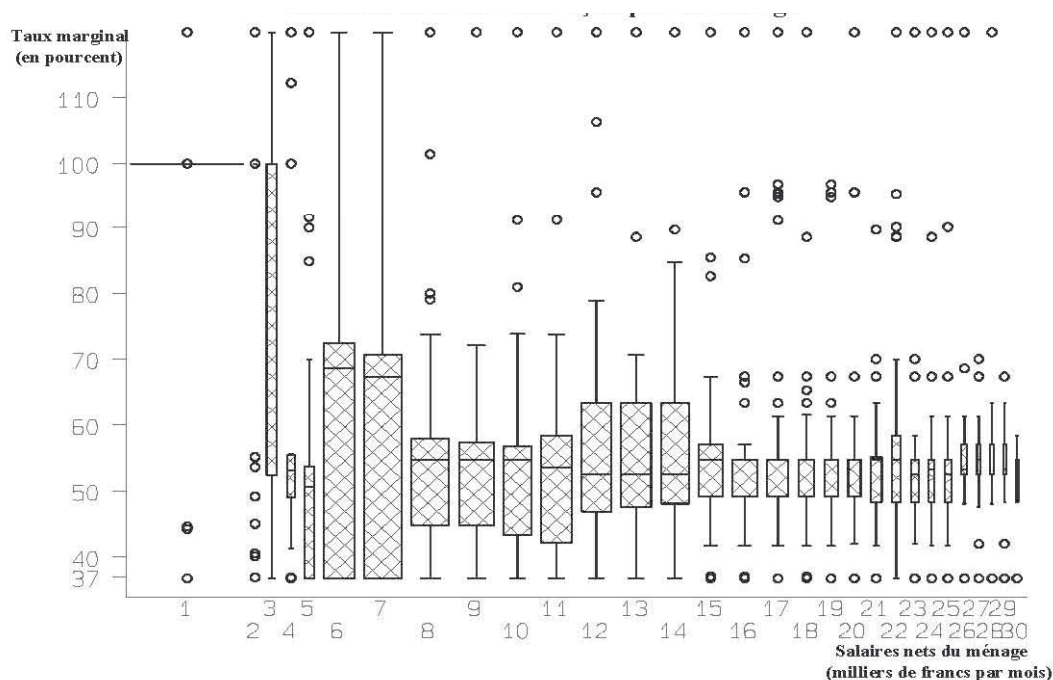
(2) Je répète ici une critique formulée par J. Heckman lors d'une conférence sur la nouvelle stratégie de l'emploi de l'OCDE en juin 2006.

(3) Ces taux calculent le « prélèvement » total combinant à la fois la baisse éventuelle des prestations sociales et les impôts proprement dits.

Graphique 1 : Fonction de répartition des taux marginaux



Graphique 2 : distribution des taux marginaux selon les salaires nets reçus par le ménage



Source : LAROQUE, SALANIÉ, 2000.

de 37% pour les bénéficiaires des allègements de charge au voisinage du SMIC, et une fraction importante qui supporte un taux égal ou supérieur à 100% (4). Le graphique 2 décrit ces taux marginaux par tranche de salaires nets des ménages. La largeur

de la tranche est proportionnelle au nombre de ménages concernés. Au-dessus de chaque tranche, la distribution est schématisée par une boîte de Tukey : le bord inférieur de la boîte correspond au premier quartile, le bord supérieur au troisième quartile, alors que le trait horizontal intérieur à la boîte est la médiane. La figure montre une courbe en U des taux : les plus pauvres font face aux taux les plus élevés qui sont associés à la perte des prestations lors de la prise d'une activité rémunérée (trappe à pauvreté); la remontée des taux pour les hauts revenus est lente. Cette allure générale est commune à la plupart des

(4) Il s'agit des inactifs ou RMIstes qui, passée une période transitoire, se voient déduire franc pour franc de leur allocation les revenus de leur travail. Notons que le taux marginal n'est pas la mesure la plus pertinente de la situation de ces personnes : un taux moyen associé à la prise d'un emploi à mi-temps ou à plein-temps serait mieux adapté.

pays membres de l'OCDE, mais avec des différences notables quant à la taille des sous populations concernées, la valeur des taux, *etc.* L'approche macroéconomique apparaît comme un outil bien grossier dans de telles circonstances.

Il y a plusieurs étages dans la construction d'une étude microéconomique des effets structurels de l'État providence. Le premier consiste à modéliser les divers barèmes sociaux et fiscaux et à les appliquer à des individus « types ». C'est un lourd travail : les législations sont complexes, et le diable est dans les détails, comme disent les anglo-saxons. L'OCDE a centré ses efforts sur cette tâche, qui demande une veille attentive, car les législations évoluent sans cesse. Une limite de cette première approche tient au choix, arbitraire, des individus types. Le second étage consiste à appliquer les barèmes à des échantillons représentatifs de la population, comme dans les figures présentées ci-dessus. La difficulté tient au fait qu'il faut trouver des enquêtes microéconomiques comparables sur la période et le champ de l'étude. De plus, les enquêtes sur l'emploi, outils habituellement mobilisés pour cet exercice, ne donnent pas tous les détails de la situation des individus nécessaires au calcul précis de leurs droits ou impôts : il faut faire des approximations. À ce stade, l'étude reste cependant descriptive et ne permet pas d'inférer l'impact d'un changement éventuel de législation : les calculs considèrent l'emploi et les salaires de la population comme fixes. C'est à ce manque que cherche à remédier le troisième étage. Il a pour but de construire des modèles économétriques de détermination de l'emploi et des salaires, pour prédire, au niveau microéconomique, les effets de modifications du système sociofiscal. Il s'agit d'une voie de recherche active dans le monde académique, et l'OCDE devrait, à mon avis, la suivre de près, en s'inspirant par exemple du projet EUROMOD de l'Union européenne originellement initié par un groupe d'économistes autour de Tony Atkinson (ATKINSON, 2005).

## Sur le fond

Sur le plan théorique, comme je viens de le dire, il y a peu de place pour des recommandations d'expert indépendantes de préférences redistributives : il faut trouver des mesures qui rapportent à la fois aux agents privés et à la puissance publique. Les observations qui suivent reflètent donc en partie une appréciation subjective, appuyée sur des comparaisons internationales.

Néanmoins, une remarque m'a servi de guide pour repérer les inefficacités potentielles du système redistributif. Dans de nombreux exemples, la conduite optimale pour la puissance publique est de mettre en œuvre un barème de taxes et transferts auquel les agents privés s'adaptent librement.

Devant la diversité des situations microéconomiques, ce barème dépend le plus souvent de toutes les informations connues du gouvernement, notamment de l'âge du bénéficiaire. Parfois il peut revêtir la forme de contraintes quantitatives qui imposent la même chose à tous, *one size fits all*. Mais ce n'est que rarement optimal, et seulement pour des objectifs sociaux très particuliers.

**Tableau 1 : Taux d'emploi : États-Unis et France en %**

	Hommes			Femmes			Ensemble
	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-64	
Période 1970-1974							
France	56	96	72	43	51	37	65
États-Unis	63	92	78	47	49	41	64
Période 2000-2004							
France	28	87	43	21	71	34	62
États-Unis	58	87	66	54	73	53	72

Source : OCDE.

En France, deux de ces contraintes quantitatives attirent l'attention : le salaire minimum et l'âge de la retraite. Pourquoi imposer un salaire minimum et un âge de la retraite uniformes pour tous ? Le salaire minimum, s'il a une raison d'être, pourrait dépendre de l'âge ou de l'expérience, du coût de la vie dans la région ou le territoire. L'âge de la retraite pourrait être laissé au choix de chacun, avec des règles de détermination du niveau de la retraite appropriées. L'existence de réglementations uniformes peut être l'indication d'une inefficacité de l'État providence (5).

Pour fixer les idées, le tableau 1 présente les taux d'emploi par âge et par sexe en France et aux États-Unis à trente ans d'intervalle. Plusieurs faits sont à noter. Tout d'abord, pour les hommes, pour toutes les tranches d'âge considérées, les taux d'emploi sont plus bas en 2000-2004 qu'ils n'étaient en 1970-1974. La baisse est de peu d'amplitude aux États-Unis pour les moins de 55 ans, 5 points ; elle est forte ailleurs, près de 10 points en France pour la tranche d'âge médiane, et considérable pour les plus âgés. En 2000-2004, la différence entre la France et les États-Unis est très importante et concentrée sur les tranches d'âge extrêmes. Pour les femmes, l'accroissement tendanciel de la participation l'emporte aux États-Unis : pour toutes les tranches d'âge, le taux d'emploi s'accroît entre les années 1970 et les années 2000, particulièrement pour les âges médians (+ 24 %) et avancés (+ 12). Là encore, la tranche d'âge médiane a des taux très voisins en

(5) Si la contrainte ne modifiait ni la situation ni le salaire des travailleurs, elle aurait un caractère de Laffer : la retirer améliorerait la situation de tous et ne coûterait rien au gouvernement. Dans des travaux en cours avec Pierre Cahuc, nous examinons théoriquement le statut du salaire minimum selon les modalités de la concurrence sur le marché du travail.



2000-2004 en France et outre-Atlantique et la différence vient des tranches d'âge extrêmes. La baisse du taux d'emploi des jeunes femmes, – 22 points (elle est de – 28 pour les hommes), entre les deux périodes est considérable.

Mes remarques sont organisées par tranche d'âge. Mes travaux, menés en collaboration avec Bernard Salanié (LAROQUE, SALANIÉ, 2003), portent surtout sur l'offre de travail des adultes. Cependant, je ne résisterai pas à la tentation de parler aussi des retraités et des jeunes, même si cela déborde du sujet de cette session consacrée *aux entraves à l'activité et à la recherche d'emploi*.

## La tranche d'âge 25-54 ans

Pour les âges médians, 25-54 ans, on vient de le voir, les écarts des taux d'emploi France États-Unis sont de faible amplitude, surtout relativement à ce que l'on constate pour les autres tranches d'âge.

En fait je pense que cette concomitance masque une forte inefficacité en France associée au niveau qui reste élevé du coût du salaire minimum. Il avait été suggéré (DRÈZE, MALINVAUD, *et al.*, 1994) de consacrer les allègements de charge à réduire le coût du travail des peu qualifiés et modérer ainsi les effets du salaire minimum sur l'emploi. Mais la réduction du temps de travail, hors augmentation du salaire horaire net, aurait conduit à une baisse du salaire mensuel, et de fait une fraction des allègements a servi à augmenter le SMIC horaire net.

De nombreuses personnes qui souhaiteraient travailler pour un salaire inférieur au salaire minimum sont exclues de l'emploi. Ceci défavorise les activités utilisatrices de main-d'œuvre peu qualifiée, par exemple l'activité touristique et plus généralement les services à la personne. La comparaison avec les États-Unis de la structure de l'emploi par secteur est frappante (GADREY, JANY-CATRICE, 1998; PİKETTY, 1997).

Les impôts négatifs encouragent la participation des personnes seules avec ou sans enfants. Au niveau où se situe actuellement la prime pour l'emploi, ils ont des effets négligeables sur l'emploi agrégé et s'analysent pour l'essentiel comme de simples transferts.

## La tranche d'âge 55-65 ans

Le régime de retraite par répartition est l'exemple type d'une assurance sociale qui s'est transformée en mécanique de redistribution non maîtrisée. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'espérance de vie à la naissance était d'environ 65 ans, comme l'âge de départ à la retraite à taux plein pour les rares qui en bénéficiaient. Le régime de retraite par répartition pouvait être compris comme une assurance pour les personnes qui n'étaient plus en mesure de travailler.

L'espérance de vie s'accroît d'un trimestre chaque année, un an tous les quatre ans. Soixante ans plus tard, elle est d'environ 80 ans. Cet accroissement d'espérance de vie est un accroissement de vie valide, la durée de vie en incapacité restant semble-t-il inchangée. Entre-temps, l'âge légal de départ à la retraite a été abaissé de cinq ans. L'assurance vieillesse s'est transformée en système de financement de congé payé obligatoire.

Si les Français souhaitent passer quinze ans de leur vie adulte en vacances, il serait mieux de leur donner plus de choix quant à la période de leur vie où prendre ces congés.

Par ailleurs, le régime de retraite s'accompagne de transferts de grande ampleur, qui sont très opaques et donc mal compris. Les grands bénéficiaires sont ceux qui vivent longtemps : les femmes dont l'espérance de vie à la naissance dépasse de sept ans celle des hommes, les personnes qui travaillent dans des professions sédentaires au détriment de celles qui ont une vie professionnelle épuisante. Les réformes qui veulent s'attaquer à la fois à l'inefficacité mentionnée dans le paragraphe précédent, mais aussi aux injustices du système, risquent d'être bloquées par les bénéficiaires des transferts indus. Sur ce problème important, la contribution de l'OCDE est réduite (pages 142-146 et 243 du document) et pourrait être utilement développée.

## Les jeunes

L'analyse de la différence entre les taux d'emploi des jeunes en France et aux États-Unis est compliquée. Elle doit probablement faire intervenir, à des degrés à préciser, trois éléments :

- 1) Le niveau élevé du salaire minimum en France qui exclut tout spécialement les jeunes peu qualifiés de l'emploi.
- 2) En contrepartie, certains d'entre eux prolongent leurs études et investissent en capital humain (mais cet effet favorable souffre du caractère peu professionnalisant de nombreuses formations universitaires en France).
- 3) Le coût élevé des études aux États-Unis force les étudiants à travailler.

Mais entrer dans le débat sur la formation supérieure et son financement serait ici trop long.

\*  
\* \*

La nouvelle version de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE contient un grand nombre d'analyses et de recommandations utiles.

L'OCDE à mon avis gagnerait en crédibilité et en pouvoir de persuasion si elle séparait davantage

ce qui relève de l'efficacité et des bonnes pratiques, de ce qui touche à l'équité et aux objectifs redistributifs des pouvoirs politiques. Sur le plan méthodologique, en matière d'emploi, elle aurait intérêt à investir davantage, au-delà de l'approche macro-économique, dans les études microéconométriques, rendues possibles par le développement des bases

de données individuelles et le progrès technique des moyens de calcul.

Sur le fond, en ce qui concerne la France, j'aurais personnellement mis davantage l'accent sur les effets du salaire minimum, l'activité des plus âgés et le système de retraite, et la situation des jeunes.

## Bibliographie

ATKINSON A. B. (2005), "Euromod and the development of EU social policy", Working Paper, Euromod.

DRÈZE J., MALINVAUD E. *et al.* (1994), « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne », *Revue de l'OFCE*, 49, pp. 247-288.

GADREY J., JANY-CATRICE F. (1998), « Emploi et marchés du travail d'un secteur : quelles comparaisons internationales ? », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 101-122.

LAROQUE G. (2005), "Income maintenance and labor force participation", *Econometrica*, 73(2), 341-376.

LAROQUE G., SALANIÉ B. (2000), « Prélèvements et trans-

ferts sociaux : une analyse des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, 328, pp. 3-19.

LAROQUE G., SALANIÉ B. (2003), *Institutions et emploi : les femmes et le marché du travail en France*, Paris, Economica.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, disponible sur le site : <http://www.sourceocde.org/emploi/9264023860>

PIKETTY T. (1997), « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis. Services de proximité contre petits boulots », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 93, 55.